RESOLUCIÓN 141/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2021/000453

Asunto: Reclamación presentada por el Sindicato Profesional de la Ertzaintza (Sipe), por su disconformidad con la información facilitada por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco en respuesta a su solicitud de información pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, mediante escrito de fecha 15 de octubre de 2021, D. Xxx, como coordinador general del Sipe, formuló solicitud de información pública ante el Consejero del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. No consta la fecha de entrada, ni el canal utilizado para su remisión. En dicho escrito se solicitaba lo siguiente:

> *"PRIMERO.- Relación de Ayudas económicas del Fondo Social abonadas a funcionarios de la Ertzaintza en los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021 por matriculaciones por estudios relacionados con actividades deportivas, como Técnicos Deportivos de las distintas especialidades u otros de similares características como pueden ser Espeleología, Actividad Física y Deporte, Judo, Karate y demás de Defensa Personal, Montaña y Escalada, Atletismo, Futbol, Balonmano, Baloncesto, Buceo, Tiro Olímpico, Snowboard, etc.. Que las mismas se relacionen con su número de expediente por año, y centro de impartición.*
>
> *SEGUNDO.- En el caso de que tuviera que realizarse una reelaboración de complicada ejecución se entreguen copias en el formato existente*
>
> *Cuando se envíe dicha documentación lo comunique al correo electrónico sipe@sipe.es."*

2.- Con fecha 2 de noviembre de 2021 ha tenido entrada, en esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, y por canal electrónico, reclamación formulada por el Sipe debido a su disconformidad con la información facilitada por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco en respuesta a su solicitud de información pública.

En dicha reclamación se alega lo siguiente:

"*SEGUNDO.- Mi solicitud es admitida solo parcialmente pues viene a indicar que la Administración tendría que verificar solicitud por solicitud si se identificó debidamente el centro que iba a impartir la formación.*

En la Resolución de acceso se han incluido todas las ayudas abonadas a funcionarios de la Ertzaintza por matrículas de todos los estudios, cuando únicamente se solicitó las relacionadas con actividades deportivas. El número de estas solicitudes relacionadas con estudios sobre actividades deportivas, que es lo solicitado han sido:

Montaña y Escalada.- 26 Solicitudes (Puede que en el mismo centro)
Buceo.- 19 Solicitudes (Puede que en el mismo centro)
Espeleología.- 25 Solicitudes (Puede que en el mismo centro)
Esquí.- 3 solicitudes
Judo y Defensa Personal.- 1 Solicitud
Hípica.- 1 Solicitud
Futbol.- 2 Solicitudes
Tiro Defensivo.- 1 Solicitud

De las casi 1000 ayudas por estudios, solo 77 son por estudios relacionados con el deporte y la inmensa mayoría lo son de tres deportes que con toda probabilidad se han impartido en el mismo centro por grupo de deporte.

Es evidente que la labor de verificación no requiere del más mínimo esfuerzo para la Administración por lo que esgrimir este motivo es del todo infundado.

TERCERO.- Cabe remarcar, en este momento, que estamos hablando de un coste de dinero que sale de las arcas públicas y con los impuestos que pagamos los ciudadanos. Tenemos derecho a saber cómo se toman las decisiones sobre nuestro dinero, cuál es el uso de esos fondos públicos y poder controlarlos al objeto de verificar si los centros en los que se han impartido esos cursos son centros oficiales y reconocidos por el sistema educativo oficial.
…
Por lo expuesto, SOLICITO:

UNICO.- Se estime mi solicitud y se proceda a dar a esta parte Relación de Ayudas económicas del Fondo Social abonadas a funcionarios de la Ertzaintza en los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021 por matriculaciones por estudios relacionados con actividades deportivas, como Técnicos Deportivos de las distintas especialidades u otros de similares características como pueden ser Espeleología, Actividad Física y Deporte, Judo, Karate y demás de Defensa

Personal, Montaña y Escalada, Atletismo, Futbol, Balonmano, Baloncesto, Buceo, Tiro Olímpico, Snowboard, etc.. Que las mismas se relacionen con su número de expediente por año, y centro de impartición"

Adjunta a su reclamación la Resolución de 22 de octubre de 2021 emitida por el Departamento de Seguridad, por la que se da acceso parcial a la información en base al siguiente motivo:

" Es por ello que se concede el acceso al interesado a la información que obra en poder de ésta Administración, en el formato en el que le consta, sin que le sea exigible que, para dar respuesta a la cuestión relativa al centro de impartición, tenga que elaborar un informe específico –con el que no cuenta–, que no es resultado de una explotación de los datos que obran en su poder, teniendo que verificar solicitud por solicitud si se identificó debidamente el centro que iba a impartir la formación (véase, sobre la modulación y límites de la obligación de reelaboración, la Resolución 40/2021, de 25 de marzo, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública)"

Se acompaña, además, de los documentos anexados a la resolución, que contienen la información desglosada por años, y por los siguientes conceptos:

- Subvención estudios oficiales aprobados del 1/1/2018 al 31/12/2018 (Nº de inscripción; descripción; importe concedido; porcentaje)
- Subvención estudios oficiales aprobados del 1/1/2019 al 31/12/2019 (Nº de inscripción; descripción; importe concedido; porcentaje)
- Subvención estudios oficiales aprobados del 1/1/2020 al 31/12/2020 (Nº de inscripción; descripción; importe concedido; porcentaje)
- Subvención estudios oficiales aprobados del 1/1/2021 al 31/3/2021 (Nº de inscripción; descripción; importe concedido)
- Subvención estudios oficiales aprobados del 1/4/2021 al 30/6/2021 (Nº de inscripción; descripción; importe concedido)

3.- Con fecha 18 de noviembre de 2021, esta Comisión da traslado electrónico de la reclamación a la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación fuera relevante para la resolución del mismo.

4.- El día 24 de noviembre de 2021, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco se dirige a esta Comisión, exponiendo lo siguiente:

"*Por Resolución de 22 de octubre de 2021, de la Directora de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales, por la que se admite parcialmente la solicitud*

y se le concede un acceso parcial a la información solicitada, se puso en conocimiento del interesado que, por lo que respecta al centro de impartición, éste no es un dato del que disponga la Administración sin tener que realizar, para obtenerlo, una acción previa de reelaboración. Así, para dar respuesta a su solicitud de información pública habría que consultar, junto con la base de datos departamental, cada una de las solicitudes de fondo social realizadas ya que el dato que es de su interés, si bien es comprobado para confirmar que cada solicitud cumple con los requisitos establecidos, no es mecanizado".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- La solicitud inicial de información, presentada ante el Consejero del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, es de fecha 15 de octubre de 2021, sin que conste el registro de entrada, ni su canal de remisión. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. La Resolución que responde a dicha solicitud es de 22 de octubre de 2021, no constando la fecha de su notificación.

4.- La reclamación que nos ocupa ha sido interpuesta electrónicamente el día 2 de noviembre de 2021. A estos efectos, el artículo 24.2 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. Aunque se desconoce la

fecha de la notificación de la resolución, resulta evidente que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

5.- Tal y como señala el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el presente supuesto, resulta patente que la información solicitada es información pública que obra en poder del Departamento de Seguridad por haber sido por él mismo elaborada.

6- Es necesario destacar que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma y a la rendición de cuentas por la gestión, así la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ".*

7.- El capítulo III de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno "*configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente*

protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular."

8.- Distintos Tribunales de Justicia se han pronunciado en numerosas ocasiones, en relación a la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Entre ellas, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid destaca que "*La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso ponderando los intereses en conflicto*". Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo *1547/2017*, de 16 de octubre de 2017 recoge "*esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.*"

9.- En este caso ha de mencionarse también que el derecho de acceso a la información relativa al empleo público adquiere especial relevancia habida cuenta que es la transparencia precisamente un fundamento básico de actuación, tal y como se regula en el artículo 1.3 h) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

10.- El artículo 17.3 de la citada Ley 19/2013, dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En este caso debe tomarse también en consideración que se trata de un sindicato quien solicita la información, quien cuenta con un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos. La Constitución española da reconocimiento expreso en su artículo 7 a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que "*contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios*", lo que conlleva en la legislación laboral el reconocimiento de una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones. Entre ellas, y en el seno de la Administración Pública, el derecho de

información de las juntas de personal y delegados de personal que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se reconoce también a las secciones y delegados sindicales constituidos en los centros de trabajo de aquélla, el cual viene concretado en el artículo 9 de la citada ley, cuyo reconocimiento resulta esencial para la existencia de un auténtico y efectivo derecho de libertad sindical.

El artículo 40.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público recoge entre las funciones de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal la de recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento. La jurisprudencia ha señalado que no implica una lista cerrada y completa, sino abierta, que permite incluir otras que se consideren necesarias para el ejercicio de sus respectivas funciones y la defensa de la libertad sindical.

11.- Ha de analizarse si, en efecto, como indica el Departamento de Seguridad en su escrito de alegaciones, se ha dado acceso a la totalidad de la información de la que dispone, y si el hacerlo requiere elaborar un informe específico que conlleva un proceso de elaboración costoso.

Pues bien, cabe traer a colación en la presente Resolución el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y bueno Gobierno, que esta Comisión comparte, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración:

> *"…el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada…*
>
> *… La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:*

a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.

b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada."

En el mismo sentido, la sentencia 60/2016 del Juzgado central contencioso-administrativo nº 9 de Madrid recoge entre sus fundamentos que el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno "*reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía*." Igualmente, la sentencia 63/2016, de la sección séptima de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional señala que "*el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella*…".

Ahora bien, en este caso, existe una incongruencia entre la información concretamente solicitada y la información facilitada. La información solicitada hacía referencia únicamente al ámbito de las matriculaciones por estudios relacionados con actividades deportivas, mientras que la información facilitada por el Departamento de Seguridad recoge matriculaciones de todos los ámbitos del conocimiento (idiomas, acceso a la universidad para mayores de 25 años, ciclos superiores, masters y grados en titulaciones oficiales etc…).

Reducido el universo, como indica el reclamante, únicamente al ámbito de los estudios relacionados con actividades deportivas, y que el propio reclamante cuantifica en 77 (si bien se listan 78), de 8 tipos y 3 deportes diferentes, que bien pudieran haberse impartido en los mismos centros, no puede entenderse que para facilitar la información

sobre el centro que los imparte, confluyan las circunstancias objetivables relacionadas con la reelaboración como causa de inadmisión. Esto es, con que para la elaboración de la información sobre los centros impartidores de la formación autorizada se requiera acceder a diversas fuentes de información, o que por razones organizativas, funcionales o presupuestarias se carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información requerida.

Ha de hacerse una interpretación restrictiva de los límites de acceso y debe prevalecer el acceso en la medida en que la información afecte a la actividad pública, como es el caso, habida cuenta del interés expresado por el reclamante, como es el de *verificar si los centros en los que se han impartido esos cursos son centros oficiales y reconocidos por el sistema educativo oficial*.

Ello no obsta para que pueda establecerse un plazo mayor para la remisión al reclamante de la información a la que debe darse acceso, al tener que acceder de forma manual a los 77 expedientes para extraer el dato del centro impartidor, cuya oficialidad (se trata de una subvención para estudios oficiales), como relata el Departamento de Seguridad es un requisito que fue *comprobado para confirmar que cada solicitud cumple con los requisitos establecidos, aunque no está mecanizado*.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por el Sindicato Profesional de la Ertzaintza (Sipe), por su disconformidad con la información facilitada por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco en respuesta a su solicitud de información pública.

Segundo.- Emplazar al Departamento de Seguridad para que, en el plazo de 20 días proporcione la información solicitada al reclamante en el sentido señalado en el fundamento jurídico once.

Tercero.- Notificar la presente Resolución al reclamante y al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Vitoria-Gasteiz
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

Miren Martiarena Barkaiztegi